



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 11 grudnia 2017 r.

Poz. 5225

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 97/2017 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 5 grudnia 2017 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz.1875)

#### **orzekam**

o nieważności uchwały nr XXXI/232/2017 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 27 października 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lubraniec.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 27 października 2017 r. Rada Miejska w Lubrańcu podjęła uchwałę nr XXXI/232/2017 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lubraniec.

Statut stanowi załącznik do uchwały. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 listopada 2017 r.

Zawiadomieniem z dnia 23 listopada 2017 r., znak: WNK.DW.IV.4131.39.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Lubrańcu w piśmie z dnia 29 listopada 2017 r. znak: 0004.9.2017 poinformował, że zapoznał się z uzasadnieniem przedmiotowego zawiadomienia, przy czym „na najbliższym posiedzeniu Rady Miejskiej w Lubrańcu w miesiącu grudniu 2017 r. wprowadzi do porządku obrad punkt w zakresie uchylenia uchwały nr XXXI/232/2017 Rady Miejskiej w Lubrańcu w sprawie uchwalenia Statutu i przystąpienie do prac nad nową uchwałą.”

Organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 1 cytowanej ustawy „do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy”.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), uchwalanym na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Należy zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Mimo, że kwestie wymagające uregulowania w statucie rozproszone są po całej ustawie, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich zagadnień, których one dotyczą. Statut jednostki samorządu powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej,
- 2) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11 b ust. 3 ustawy),
- 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18 a ust. 5 ustawy),
- 4) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
- 5) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 ustawy),
- 6) zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37 a ust. 1 ustawy),

7) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 1 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., że: „statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 472/03 niepublikowany).

Tymczasem w treści przedmiotowego statutu brak jest regulacji dotyczącej: zasad uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady miejskiej (art. 37 a ust. 1 ustawy), określenia uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 1 ustawy) oraz określenia organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy – zakresie dotyczącym trybu pracy burmistrza (art. 22 ust. 1 ustawy). Zatem Statut Gminy Lubraniec pozbawiony został elementów obligatoryjnych, co wpływa na legalność całego aktu.

Zauważyć należy, że określenie zakresu zadań burmistrza przepisem § 109 Statutu nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (wyrok WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 1837/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 25 listopada 2009 r. Wojewody Lubelskiego publ. LEX nr 602791). Kompetencje wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) określają ustawy, w tym przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 30), natomiast niedopuszczalne jest określenie ich w drodze statutu gminy, którego regulacje tych spraw nie obejmują.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści Statutu, w tym także przepisów, które jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe stanowią w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa administracyjnego istotne naruszenie prawa.

W treści § 5 ust. 1 Statutu Rada Miejska w Lubrańcu stwierdza, że w celu wykonywania swych zadań gmina tworzy jednostki organizacyjne wskazane punktach od 1 do 3. Natomiast w § 3 ust. 2 stanowi, że tworzy się Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Lubrańcu. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Lubrańcu nie może w drodze aktu prawa miejscowego, jakim jest Statut, tworzyć jednostek organizacyjnych. W tym miejscu należy nadmienić, że tworzenie podmiotu leczniczego w formie jednostki budżetowej regulują przepisy art. 83 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1638).

Rada Miejska w Lubrańcu w sposób nieuprawniony nakłada na Burmistrza obowiązki w następujących uregulowaniach Statutu:

- w § 5 ust. 3 zobowiązując do prowadzenia rejestru gminnych jednostek pomocniczych,
- w § 29 ust. 2 zobowiązującym do udziału w sesjach rady miejskiej oraz w § 29 ust. 3 zobowiązując do tego uczestnictwa także kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
- w § 30 zobowiązującym Burmistrza do udzielenia radzie wszelkiej pomocy technicznej i organizacyjnej w przygotowaniu i odbyciu sesji,
- w § 41 ust. 4 zobowiązującym Burmistrza, sekretarza gminy lub skarbnika do udzielenia odpowiedzi na interpelację,
- w § 98 zobowiązującym Burmistrza do zapewnienia obsługi biurowej komisji rewizyjnej,
- w § 110 - 112 nakładających na Burmistrza obowiązki uczestniczenia w sesjach rady, przyznaniu Komisjom Rady prawa żądania przybycia na posiedzenia Burmistrza, sekretarza gminy i skarbnika gminy.

Również w sposób pozbawiony podstaw prawnych wprowadzone zostały uregulowania nakładające dodatkowe obowiązki na pracowników Gminy Lubraniec w następujących uregulowaniach:

- w § 25 ust. 2 zobowiązującym pracownika urzędu miejskiego zatrudnionego na stanowisku do spraw obsługi rady miejskiej do obsługi rady i jej organów,
- w § 52 ust. 1 określającym, że posiedzenia sesji protokolowane są przez inspektora do spraw obsługi rady miejskiej,
- w § 60 ust. 1 stwierdzającym, że oryginały uchwał są ewidencjonowane w rejestrze uchwał i przechowywane wraz z protokołami sesji rady miejskiej przez pracownika do spraw obsługi rady miejskiej.

W świetle ukształtowanego obecnie orzecznictwa Rada Miejska w Lubrańcu, w ramach kompetencji do określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać „powinności” dla Burmistrza, zostały one bowiem uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym lub w innych przepisach. Organ stanowiący Gminy Miasto Lubraniec może natomiast wystąpić do Burmistrza z prośbą o taką pomoc oraz o udzielenie odpowiedzi, czy też zajęcie stanowiska w konkretnej sprawie.

Również regulacje zawierające w swej treści nakładanie obowiązków na pracowników Urzędu Miejskiego w Lubrańcu w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z art. 33

ust. 1-3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu miasta określa regulamin organizacyjny, nadany przez burmistrza w drodze zarządzenia. Burmistrz jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio). Burmistrz określa w drodze regulaminu strukturę organizacyjną oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji), zasady współdziałania komórek, obieg dokumentów i przechowywania dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp. Znajduje to potwierdzenie w przepisie 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 902 z późn. zm.), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z powyższych przepisów wprost wynika, że to wyłącznie wójt wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. To wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma włącznie prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań. Tymczasem we wskazanych wyżej przepisach Statutu Rada Miejska w Lubrańcu w sposób niedopuszczalny wkroczyła w materię regulaminu urzędu miasta, a tym samym w kompetencje burmistrza, przesądzając, że obsługę rady i jej organów zapewnia pracownik urzędu gminy, zatrudniony na stanowisku do spraw obsługi rady. Przytoczone regulacje, w zakresie, w jakim odnoszą się do sekretarza, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, wkraczają w kompetencje Burmistrza, jako kierownika urzędu miejskiego i zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, wynikające z wyżej przytoczonego art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko w tym zakresie potwierdza liczne orzecznictwo administracyjne, m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1270/14 publ. LEX nr 1645517.

W § 13 Statutu Rada Miejska w Lubrańcu postanowiła, że jednostki pomocnicze nie prowadzą gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Ze stanowiskiem tym nie można zgodzić się, bowiem gospodarka finansowa jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach budżetu gminy i jednostki te dysponują środkami finansowymi wyodrębnionymi w budżecie gminy dla danej jednostki. Z treści przepisu art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika bowiem, że statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Jednostki pomocnicze nie posiadają odrębnych budżetów – działają w ramach budżetu gminy. Zatem, Statut Gminy Lubraniec w tym zakresie narusza prawo.

Rada Miejska w Lubrańcu zamieściła w Statucie postanowienia dotyczące przeprowadzenia czynności związanych ze zwołaniem pierwszej sesji (§ 19 ust. 3).

W związku z powyższym organ nadzoru zwraca uwagę na treść przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na wstępie należy zaznaczyć, że wskazany przepis został zmieniony z dniem 1 sierpnia 2011 r. na mocy art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.).

Ustawodawca wraz ze zmianą treści przepisu przekazał kompetencje w zakresie zwoływania pierwszej sesji nowo wybranej rady komisarzowi wyborczemu. Nadto należy wskazać, że stosownie do brzmienia art. 152 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r., poz. 15), komisarz wyborczy jest stałym organem wyborczym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, całkowicie niezależnym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem Rada Miejska w Lubrańcu uchwalając w przepisie § 19 ust. 3 Statutu postanowienia dotyczące czynności związanych ze zwołaniem pierwszej sesji w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje przyznane wolą ustawodawcy organowi wyborczemu jakim jest komisarz wyborczy.

Na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy określenie czynności związanych ze zwoływaniem pierwszej sesji pozostaje poza kompetencją Rady Miejskiej w Lubrańcu, a więc rada nie jest również kompetentna do regulowania kwestii z tym związanych w akcie prawa miejscowego, jakim jest Statut Gminy Lubraniec.

W § 22 Statutu wprowadzono zapis, zgodnie z którym Przewodniczący Rady oprócz uprawnień związanych ze zwoływaniem sesji i przewodniczeniem jej obradom jest upoważniony do reprezentowania rady na zewnątrz. Taki zapis daje przewodniczącemu dodatkowe uprawnienia, które nie zostały przewidziane w przepisach prawa. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad. Nie można więc uznać, że reprezentowanie rady na zewnątrz mieści się w granicach organizowania pracy rady oraz prowadzenia jej obrad. Treść § 22 Statutu narusza zatem przepis art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepisem § 35 ust. 1 Statutu Rada Miejska w Lubrańcu postanowiła, że rada może rozpocząć obrady tylko w obecności co najmniej połowy swego ustawowego składu. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast w art. 14 ustawy minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał (obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady).

W treści § 67 ust. 1 Statutu wprowadzono w sposób nieuprawniony głosowanie większością 3/5 głosów. Taki sposób głosowania radnych nie znajduje podstawy prawnej w obowiązujących przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a zatem pozostaje w sprzeczności z prawem.

W przepisie § 76 Statutu Rada Miejska w Lubrańcu postanowiła, że w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, przewodniczący rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia. W ocenie organu nadzoru rada nie może wprowadzać nieprzewidzianych ustawą środków dyscyplinujących radnych. Przepis § 76 Statutu został podjęty bez upoważnienia ustawowego, a zatem z naruszeniem prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 1995 r. sygn. akt SA/Wr 2515/95, OSS 1996, nr 1, poz. 13), Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 marca 2012 r. KN-I.4131.1.52.2012.8 publ. LEX nr 1129874).

Kolejnymi regulacjami zakwestionowanymi przez organ nadzoru są przepisy § 77 i 78 Statutu, dotyczące organizowania wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie organu nadzoru, wskazane regulacje zostały przyjęte z przekroczeniem norm kompetencyjnych. Ustawa reguluje bowiem w sposób wyczerpujący tryb i zasady współpracy gminy z innymi podmiotami. Może się ona odbywać zarówno w ramach prawa publicznego (administracyjnego), jak i prywatnego (cywilnego). Na podstawie porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, czy też w ramach stowarzyszeń lub związków międzygminnych, gmina może realizować swoje zadania podejmując odpowiednie czynności wywołujące skutki prawne. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji rad gmin, które są formą współpracy o charakterze faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując odrębne uchwały. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 705/16 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), uregulowania obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadamiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 22 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 ustawy. Wskazane przepisy wyznaczają granice swobody organu uchwałodawczego gminy w kształtowaniu treści statutu, jako aktu prawa miejscowego, regulującego zagadnienia o charakterze ustrojowym. Ponadto, nie można zapominać, że stosownie do treści art. 1 ust. 2 ustawy, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu każda rada gminy, będąc suwerennym organem stanowiącym na swoim terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania, co wynika wprost z art. 94 Konstytucji RP – a zatem w granicach gminy i niewykraczające poza jej obszar. Ponadto brzmienie art. 22 ust. 1 ustawy wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Zakwestionowane przepisy określają organizację pracy innych rad gmin, zachowanie przewodniczących innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji, podpisywanie zawiadomień, jak również regulacje dotyczące finansowania wspólnych sesji przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Współdziałanie międzygminne, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest oczywiście dopuszczalne przez ustawodawcę, o czym przesądzają przepisy art. 10, art. 64-74 i art. 84 ustawy, jednak w statucie gminy nie można zamieszczać postanowień określających zasady organizowania i prowadzenia wspólnych sesji rad gmin.

Z tych samych przyczyn niedopuszczalne jest odbywanie wspólnych posiedzeń komisji rady, które uregulowane zostały przepisami § 70 Statutu.

Powyższe stanowisko ugruntowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 583/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 794/15; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

W § 81 Statutu ustalono tryb wyłączenia przewodniczącego komisji rewizyjnej, zastępcy przewodniczącego oraz członków komisji rewizyjnej, w działaniach tej Komisji w przypadku, gdy może powstać podejrzenie o stronniczość radnego lub jego interesowność.

Wskazane wyżej uregulowania nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie. Tylko Rada Gminy jest organem uprawnionym do powołania członków Komisji Rewizyjnej i tylko Rada uprawniona jest do odwołania

z tej funkcji. Ustawa nie przewiduje możliwości wyłączenia radnego w sprawowaniu funkcji członka Komisji Rewizyjnej. Nie można zapominać, że stosownie do art. 18 a ust. 2 ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż, w myśl art. 25 a ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Przepis art. 25 a ustawy stanowi jedyną podstawę do wyłączenia się radnego od udziału w głosowaniu w komisji.

W treści § 89 ust. 1 Statutu Rada Miejska w Lubrańcu w sposób nieuprawniony nakłada na kierownika kontrolowanego podmiotu obowiązek zapewnienia warunków i środków do prawidłowego przeprowadzenia kontroli. Regulacja ta nie znajduje podstawy prawnej w treści przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto zdaniem organu nadzoru:

§ 3 ust. 2 Statutu zawiera modyfikację przepisu art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym  
§ 7 ust. 2 i 3 Statutu stanowi powtórzenie art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 8 ust. 1-7 Statutu stanowi powtórzenie i modyfikację art. 7 i 8 ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 10 ust. 2 Statutu stanowi modyfikację art. 12 ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 15 Statutu stanowi modyfikację art. 37 a ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 16 ust. 1 Statutu stanowi modyfikację art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 16 ust. 3 Statutu stanowi powtórzenie art. 16 ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 27 ust.1 Statutu stanowi modyfikację art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 113 ust. 1 Statutu zawiera powtórzenie art. 11 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,  
§ 113 ust. 2 zawiera modyfikację art. 11 b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru analiza dominującego nurtu orzecznictwa sądowo administracyjnego jednoznacznie wskazuje, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna powtarzać przepisów ustawowych jak również nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą.

Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań.

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr1179/98 publ. OSS 2000/1/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt II SA/Wr 276/95).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Lubrańcu podejmując w dniu 27 października 2017 r. uchwałę Nr XXXI/232/2017 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lubraniec naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierz 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od jego otrzymania.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
Wicewojewoda  
Józef Ramlau